

*Beata Więzowska-Czepiel**

Odpowiedzialność za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej na zasadzie słuszności

Idea odpowiedzialności cywilnej na zasadzie słuszności istnieje już od stuleci, spełniając uzupełniająco – obok dominującej przez wieki zasady winy oraz zasady ryzyka – istotną funkcję w zakresie kompensacji szkód doznanych w następstwie czynów niedozwolonych. Przyjęcie motywu słuszności jako podstawy uwzględnienia roszczenia o naprawienie szkody wiąże się ze wzrostem znaczenia funkcji kompensacyjnej w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej, a także spojrzeniem na problem naprawienia szkody z punktu widzenia poszkodowanego. Zdarza się bowiem, że w zachowaniu sprawcy brak jest winy i zawodzi zasada ryzyka, natomiast naprawienie szkody uzasadnione jest ze względu na motywy etyczne wskazane w zasadach słuszności. Współcześnie słuszność jako podstawa odpowiedzialności znajduje odzwierciedlenie w systemach prawa cywilnego wielu państw, przy czym szczególnie istotna rola przypada praktycznemu zastosowaniu odpowiedzialności na zasadzie słuszności w dziedzinie odpowiedzialności państwa.

* Dr, Wydział Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. A. Frycza Modrzewskiego.

W ustawodawstwie polskim realizacja koncepcji odpowiedzialności państwa na zasadzie słuszości znalazła swój wyraz już w uregulowaniu przewidzianym w art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych¹. Przepis ten miał, według intencji ustawodawcy, zapewnić poszkodowanemu, ze względów słuszości, uprawnienie do całkowitego lub częściowego odszkodowania za szczególnego rodzaju, najbardziej dla poszkodowanego drastyczne szkody na osobie wówczas, gdy takiej możliwości nie zapewniałyby mu ogólne zasady prawa cywilnego. Za zasądzeniem odszkodowania miały przemawiać wyjątkowe okoliczności sprawy, zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne. Unormowanie zawarte w przepisie art. 5 o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych zostało przejęte do kodeksu cywilnego z 1964 r. Obowiązek odszkodowawczy ukształtowany na zasadzie słuszości kodeks cywilny uregulował w art. 419, przewidując odpowiedzialność na zasadzie słuszości Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych², a następnie także jednostek samorządu terytorialnego³ za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (samorządowych) przy wykonywaniu powierzonych im czynności⁴. Kontynuacją myśli legislacyjnej wyrażonej w art. 5 o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, a następnie w art. 419 k.c., stał się przepis art. 417² wprowadzony do kodeksu cywilnego na mocy nowelizacji do-

¹ Dz.U. Nr 54, poz. 243 z późn. zm. Szerzej na ten temat zob. B. Więzowska, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszości*, Warszawa 2009, s. 115 i n.

² Na mocy przepisu art. 420 k.c. Przepis ten został uchylony przez ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) i stracił moc obowiązującą z dniem 1 września 2004 r.

³ Na mocy przepisu art. 420¹ § 1 zdanie drugie k.c. wprowadzonego przez nowelizację kodeksu cywilnego z dnia 23 sierpnia 1996 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 542), zmienioną ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 668). Przepis ten został uchylony przez ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) i stracił moc obowiązującą z dniem 1 września 2004 r.

⁴ Szerzej na ten temat zob. B. Więzowska, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 120 i n.

konanej ustawą z 2004 r.⁵ Artykuł 417² k.c. przyznaje poszkodowanemu możliwość żądania całkowitego lub częściowego naprawienia szkody oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie. Możliwość uzyskania odszkodowania uzależniona jest od okoliczności sprawy; za zasądzeniem odszkodowania mogą przemawiać w szczególności niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne.

Artykuł 417² k.c. stanowi fragment szerszego zespołu przepisów art. 417–420 k.c., normujących kwestię odpowiedzialności władzy publicznej. W obecnym stanie prawnym szczególny reżim odpowiedzialności przewidziany w art. 417–420 k.c. oparty został na kryterium przedmiotowym⁶. Odpowiedzialność na podstawie art. 417² k.c. znajduje zastosowanie wtedy, gdy działanie sprawcze wyrządzające szkodę mieści się w pojęciu wykonywania władzy publicznej. Konstrukcja pojęcia władzy publicznej opiera się na kryterium funkcjonalnym. Odpowiedzialność obejmuje zatem swoim zakresem takie działania, które ze względu na charakter i rodzaj funkcji przynależą do władzy publicznej. Termin „władza” w pojęciu „wykonywanie władzy publicznej” podkreśla korzystanie z uprawnień silniejszych niż uprawnienia zwykłych osób. Należy

⁵ Na mocy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692). Ustawodawca uchylił regulację słusznosciową zawartą w art. 419 k.c. i zastąpił ją, wprowadzając nowy art. 417² k.c., unormowaniem przewidującym odpowiedzialność za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej na zasadzie słusznosci. Zmiana przepisów kodeksu cywilnego normujących odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych – art. 417 i n. k.c. – wiąże się z przewartościowaniem przez ustawodawcę polskiego zasad rządzących odpowiedzialnością podmiotów publicznoprawnych i stanowi w głównej mierze skutek konieczności dostosowania wspomnianych przepisów do Konstytucji RP, która w art. 77 ust. 1 podniosła do rangi konstytucyjnej zasadę naprawienia szkody wynikającej z niezgodnego z prawem działania władzy publicznej. Zob. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, *Projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności za szkodę*, KPP 2003, z. 3, s. 715.

⁶ Por. Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, RPEiS 2004, z. 2., s. 12; G. Bieniek [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga III. Zobowiązania*, t. I, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 281.

przyjąć, że o zakwalifikowaniu danej działalności do sfery władczej decydować powinny następujące warunki: a) działalność władcza powinna przejawiać się w sferze zewnętrznej władztwa organów władzy (wobec osób fizycznych, prawnych i innych jednostek), b) w celu zagwarantowania jej skuteczności dopuszcza się stosowanie środków przymusu bezpośredniego, c) jej podstawą materialno-prawną może być tylko wyraźna norma prawna dopuszczająca określone działanie i mieszcząca się w systemie zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego bądź też, gdy chodzi o czynności faktyczne, indywidualny akt władczy, wydany na podstawie takiej normy⁷.

Ujęcie funkcjonalne, odwołujące się do charakteru aktywności danego podmiotu sprawia, że o przyznaniu statusu podmiotu władzy publicznej nie decyduje formalne kryterium podmiotowe państwowego lub komunalnego charakteru danej jednostki, lecz typ aktywności – wykonywanie władzy publicznej. Stąd reżimowi normy art. 417² k.c. mogą podlegać działania osób prawnych innych niż państwowe i samorządowe, o ile wykonują one władzę publiczną z mocy prawa lub na podstawie porozumienia.

Z drugiej strony, ograniczenie odpowiedzialności z art. 417² k.c. tylko do takich czynów, które związane są z pojęciem wykonywania władzy publicznej powoduje, iż unormowanie to odnosi się jedynie do skutków działań podmiotów publicznoprawnych podejmowanych w sferze imperium. Odpowiedzialność z art. 417² k.c. obejmuje zatem swoim zakresem szkody wyrządzone przy realizacji zadań państwa jako aparatu przymusu – np. czynności policji, służby więziennej. W tym względzie nastąpiła więc istotna zmiana w stosunku do poprzednich regulacji statuujących odpowiedzialność państwa na zasadzie słuszności, ujmujących znacznie szerzej pole odpowiedzialności władzy publicznej⁸. W poprzednim ujęciu, w zakresie stosowania reżimu art. 417–420 k.c. mieściły się bowiem również akty należące do sfery prywatnoprawnej. Obecnie, w odniesieniu do innych czynności niż władcze podstawę roszczeń odszkodowawczych stanowią ogólne zasady odpowiedzialności z tytułu

⁷ Por. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 236.

⁸ Zob. B. Więzowska, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 284 i n.

czynów niedozwolonych (art. 415, 416, 429, 430 k.c.). Taki kierunek ewolucji prawa jest niekorzystny dla poszkodowanych, zwłaszcza dla szkód wyrządzonych podczas leczenia. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym regulacja słusznościowa znajdowała bowiem często zastosowanie jako podstawa odpowiedzialności za szkody wyrządzone w publicznej służbie zdrowia. Obecnie odpowiedzialność zakładu leczniczego na podstawie art. 417² k.c. przybiera charakter wyjątkowy i ograniczona zostaje do tych sytuacji, w których działania tego zakładu znamionują elementy władczego kształtowania praw i obowiązków jednostek – np. szkody wyrządzone na skutek przymusowych szczepień ochronnych czy przymusowego leczenia. Takie rozwiązanie jest jednak zrozumiałe wobec postulowanej przez doktrynę konieczności zmian dotychczasowych regulacji prawnych w zakresie, w którym różnicowały one odpowiedzialność zakładów opieki zdrowotnej w zależności od ich publicznego bądź niepublicznego charakteru (podmiotowa stratyfikacja odpowiedzialności osób prawnych⁹) oraz nadmiernie obciążały finansowo publiczne, samodzielne zakłady opieki zdrowotnej. W tym kontekście, jako rozwiązanie przewidujące ochronę pacjenta w przypadku niezawinionych, poważnych szkód na osobie proponuje się raczej przyjęcie odpowiedzialności typu ubezpieczeniowo-gwarancyjnego, spełniającej analogiczne zadania do dotychczasowej odpowiedzialności na zasadzie słuszności w tej dziedzinie¹⁰.

⁹ M. Safjan, *Odpowiedzialność deliktowa osób prawnych. Stan obecny i kilka uwag de lege ferenda* [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tomasza Dybowskiego*, Studia Iuridica 1994, t. XXI, s. 192.

¹⁰ Tak: M. Nesterowicz, *Odpowiedzialność cywilna publicznego zakładu opieki zdrowotnej za wyrządzoną szkodę w świetle kodeksu cywilnego i art. 77 ust. 1 Konstytucji RP*, „Prawo i Medycyna” 2004, nr 2, s. 60; tenże, *O gwarancyjną odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy leczeniu* [w:] *Studia z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa dla uczczenia 50-lecia pracy naukowej Prof. dr hab. Adama Szpunara*, red. A. Rembieniński, Warszawa–Łódź 1983, s. 157–160; tenże, *Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa (Uwagi de lege ferenda i o stosowaniu prawa)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 19; E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 301–302; K. Bączyk-Rozwadowska, *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przy leczeniu*, Toruń 2007, s. 355–358; J. Parchomiuk, *Zasada słuszności jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej* [w:] *Księga pamiątkowa z okazji 10-lecia Wydziału Zamiejscowego Nauk Prawnych i Ekonomicznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, Lublin 2006, s. 466–467.

Przepisy art. 417–420 k.c. w brzmieniu nadanym nowelą z 2004 r. odrywają czynnik sprawczy szkody od zachowania funkcjonariusza państwowego, tworząc odpowiedzialność za czyn własny podmiotu sprawującego imperium¹¹. Odpowiedzialność została tym samym zlokalizowana po stronie instytucji wykonującej władzę publiczną i obejmuje działania bądź to przypisane bezpośrednio organom administracji, samorządu, osobom prawnym, czyli czynności władcze podmiotu wykonującego władzę publiczną, bądź to działania zlecane na podstawie porozumienia podmiotom, które są poza strukturą organów publicznych i samorządowych.

W tak ukształtowanym reżimie odpowiedzialności jej podstawową zasadę wyraża art. 417 k.c., przewidujący odpowiedzialność władzy publicznej na zasadzie ryzyka, przy istnieniu niezbędnej przesłanki odpowiedzialności w postaci bezprawności działania lub zaniechania¹². Według przepisu art. 417 k.c., przesłanką odpowiedzialności jest wykonywanie władzy publicznej niezgodnie z prawem, co oznacza, że wykonawcy można postawić zarzut naganności działania¹³. Odpowiedzialność władzy publicznej na podstawie art. 417 k.c. zostanie zatem wyłączona w sytuacji, w której działanie polegające na wykonywaniu władzy publicznej podjęte było zgodnie z prawem. Art. 417² k.c. przewiduje dla takich sytuacji odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, gdyż byłoby niesłuszne, aby skutki wyrządzenia szkody obciążały wyłącznie poszkodowanego. Specyfika regulacji wyrażonej w art. 417² k.c. znajduje zatem wyraz w charakterze zdarzenia sprawczego, które stało się źródłem szkody¹⁴. Przepis art. 417² k.c. w dziedzinie odpowiedzialności cywilnej władzy publicznej znajduje zastosowanie wówczas, gdy szkoda została wyrządzona działaniem

¹¹ J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9, s. 30.

¹² E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 216; Z. Radwański, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 14.

¹³ J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6, s. 42.

¹⁴ Por. J. Parchomiuk, *Zasada słuszności...*, *op. cit.*, s. 459.

legalnym na skutek czynności zgodnych z uprawnieniami wynikającymi z całokształtu obowiązujących przepisów.

Przesłanka wyrządzenia szkody przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej wskazuje na subsydiarny i wyjątkowy charakter instytucji przewidzianej w przepisie art. 417² k.c.¹⁵ Zasadę słuszności z art. 417² k.c. będzie można zastosować wówczas, gdy brak jest podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej, według przepisu art. 417 k.c. Subsydiarny charakter odpowiedzialności z art. 417² k.c. chroni przede wszystkim interesy poszkodowanego. Stąd zastosowanie art. 417² k.c. powinno być poprzedzone wnikliwym zbadaniem, czy konkretne, wyrządzające szkodę działanie lub zaniechanie władzy publicznej nie pozwala na postawienie władzy publicznej zarzutu, iż działała ona niezgodnie z prawem. Ustalenie bowiem istnienia przesłanek zastosowania art. 417 k.c. stwarza podstawę do pełnego naprawienia szkody doznanej przez poszkodowanego. Natomiast odszkodowanie przyznane na podstawie art. 417² k.c. może być co do zasady niższe, jego granice określa bowiem słuszność, a nie rzeczywisty rozmiar szkody. Z drugiej strony, zgodnie z zasadą, według której art. 417² k.c. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 417 k.c., należy uznać, że przepis art. 417² k.c. może być stosowany jedynie w ramach hipotezy art. 417 k.c. Oznacza to, iż dla zastosowania art. 417² k.c. konieczne jest stwierdzenie, że szkoda powstała w następstwie wykonywania władzy publicznej. Przepis ten nie znajduje zastosowania do szkód wyrządzonych przy okazji wykonywania władzy publicznej. W tym celu należy poddać ocenie cel podejmowanego przy wykonywaniu władzy publicznej działania, który powinien być funkcjonalnie związany z realizacją określonej kompetencji organu władzy publicznej.

Ponadto, jak w przypadku każdej szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, koniecznym warunkiem kompensacji na podstawie art. 417² k.c. jest istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działaniem lub zaniechaniem, z którego szkoda wynikła. Zgodnie z treścią reguły ogólnej wyrażonej w art. 361 § 1 k.c., Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna odpowiada tylko za szkody na osobie pozostające w normalnym związku przyczy-

¹⁵ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 226.

nowym z wykonywaniem, zgodnie z prawem, władzy publicznej¹⁶. Ta ostatnia kwestia jest jednak w doktrynie sporna. Na tle wykładni art. 417² k.c. można bowiem spotkać się z głosami podważającymi konieczność istnienia adekwatnego związku przyczynowego między wykonywaniem władzy publicznej a szkodą¹⁷. Poglądy te nawiązują do stanowiska, które część doktryny wyrażała już na gruncie d. art. 419 k.c., że dla realizacji humanitarnego celu realizowanego przez regulację słusnościową można odstąpić od określonego w art. 361 § 1 k.c. wymagania, aby między szkodą a zachowaniem się funkcjonariusza istniał normalny związek przyczynowy, a poprzestać na ustaleniu istnienia niekwalifikowanego powiązania kauzalnego (relacja *sine qua non*)¹⁸. W tym kierunku zmierza również najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego. W orzeczeniu z dnia 11 lutego 2004 r. Sąd Najwyższy przyjął, że: „W okolicznościach konkretnych spraw wymóg istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy działaniem (nawet całkowicie legalnym) funkcjonariusza a szkodą może być w imię zasad słusności interpretowany z większą swobodą. W każdym jednak wypadku zachowana powinna być łączność przyczynowo-skutkowa pomiędzy zdarzeniem powodującym szkodę a szkodą. Łączność tego rodzaju, że bez określonego działania funkcjonariusza (choćby w pełni prawidłowego) nie doszłoby do powstania uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia czy utraty żywiciela. Postępowanie funkcjonariusza pozostaje więc istotną przyczyną sprawczą szkody. Tego rodzaju zabieg interpretacyjny w konkretnych okolicznościach jest realizacją postulatu zadośćuczynienia zasadom współżycia społecznego”¹⁹. Podobnie, w orzeczeniu z dnia 4 marca 2008 r. Sąd Najwyższy postano-

¹⁶ Tak: E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 221. Takie stanowisko reprezentował też SN na tle art. 419 k.c. w orzeczeniach z dnia 14 stycznia 1970 r. II CR 609/67, OSPiKA 1970, z. 12, poz. 250, orzeczeniu z dnia 13 marca 1969 r. II PR 11/69, LEX nr 14010 oraz w orzeczeniu z dnia 6 czerwca 1969 r. I CR 66/69, LEX nr 6514. Zob. szerzej: B. Więzowska, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 129 i n.

¹⁷ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2004, s. 27; Z. Banaszczyk [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1-449^{II}*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 1022–1023.

¹⁸ Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 4, Warszawa 2003, s. 180; A. Śmieja, *Związek przyczynowy i zasady współżycia społecznego w świetle art. 419 k.c.*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo, nr 1152, Wrocław 1990, s. 336.

¹⁹ I CK 222/03, LEX nr 175945.

wił, że „dla spełnienia humanitarnego celu realizowanego przez art. 419 k.c. można odstąpić od wymagania, aby między szkodą a zachowaniem się funkcjonariusza istniał normalny związek przyczynowy, a poprzestać na ustaleniu istnienia niekwalifikowanego powiązania kazualnego”²⁰.

Jako dodatkową przesłankę odpowiedzialności art. 417² k.c. wymaga istnienia szkody na osobie. Zasięg stosowania art. 417² k.c. jest tym samym węższy od treści normatywnej art. 417 k.c., który przewiduje odpowiedzialność władzy publicznej za wszelkie szkody wyrządzone przez wykonywanie władzy publicznej. Przepis art. 417² k.c. nie precyzuje, w przeciwieństwie do poprzednich regulacji statuujących odpowiedzialność państwa na zasadzie słuszności, konkretnych szkód na osobie, które mogą podlegać naprawieniu na podstawie tego przepisu. Na gruncie wcześniejszych unormowań dotyczyło to szkody polegającej na uszkodzeniu ciała, rozstroju zdrowia, utracie żywiciela. Należy przyjąć, że nowe ujęcie wyraża te rodzaje szkód w sposób syntetyczny. Szkody polegające na uszkodzeniu ciała, rozstroju zdrowia, utracie żywiciela są to niewątpliwie szkody, które zalicza się do kategorii szkód na osobie.

Inne rodzaje szkody nie mogą uzasadniać odpowiedzialności na podstawie art. 417² k.c. Szkada na mieniu nie może stać się podstawą roszczenia z art. 417² k.c. W tym względzie ustawodawca wprowadza zatem niejednorodność co do zakresu wynagradzanych szkód w obrębie odpowiedzialności opartej na zasadzie słuszności, w regulacjach zawartych w art. 428 k.c. czy art. 431 § 2 k.c., przewidujących odpowiedzialność na zasadzie słuszności osób nieposiadających rozeznania oraz odpowiedzialność na zasadzie słuszności za szkodę wyrządzoną przez zwierzę, takie ograniczenie bowiem nie występuje. Warto wskazać, że ta decyzja jest świadomym wyborem ustawodawcy. Dokonana w 2004 r. nowelizacja poprzedzona była szeroką dyskusją nad kilkoma projektami. W jednym z nich przewidziane zostało rozwiązanie przyjmujące odpowiedzialność za szkodę na mieniu. Według tego projektu, w którym regulację słusznościową przewidziano w art. 418 k.c., wynagrodzenie

²⁰ IV CSK 453/07, LEX nr 371407.

szkody na mieniu było fakultatywne, a odszkodowanie ograniczone poprzez: wymaganie podjęcia działania w interesie publicznym oraz określenie granic odszkodowania do wysokości szkody rzeczywistej (*damnum emergens*). Decyzja o ograniczeniu w art. 417² k.c. wynagrodzenia szkód do szkód na osobie podjęta została niewątpliwie pod wpływem przekonania, że regulacja słusnościowa przewidziana w przepisie art. 417² k.c. uzasadniona jest szczególnym charakterem naruszonych praw jednostki. Przedmiotem ochrony ze strony porządku prawnego są tutaj te dobra osobiste – życie, zdrowie, które mają najwyższą wartość indywidualną i społeczną. Zniesienie zróżnicowania, jakie obecnie istnieje, co do rodzaju szkód podlegających naprawieniu na zasadzie słusności należałoby jednakże rozważyć jako postulat *de lege ferenda*. Koncepcja ograniczenia w art. 417² k.c. wynagrodzenia szkód do szkód na osobie budzi bowiem zastrzeżenia z punktu widzenia zarówno standardów wyrażonych w rekomendacji Rady Europy nr R/84/15 z dnia 18 września 1984 r. w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej,²¹ jak i idei, jaka towarzyszy założeniom prawa słusnościowego, a mianowicie realizacji postulatu słusności rozstrzygnięć. Mogą bowiem istnieć takie przypadki, gdy nie ma szkody na osobie, a jedynie poważna szkoda na mieniu, której naprawienie przez władzę publiczną wymaga słusność²².

Zakres obowiązku odszkodowawczego na podstawie art. 417² k.c. podlega ogólnym zasadom kodeksu cywilnego. W myśl art. 444 § 1 k.c.:

²¹ Rekomendacja przewiduje regulację słusnościową w dziedzinie odpowiedzialności władzy publicznej w Zasadzie 2, która w uzupełnieniu do ogólnej zasady odpowiedzialności władzy publicznej, opartej na przesłance domniemanego naruszenia należytej staranności (Zasada 1) stanowi: „1. Jeśli nawet nie są spełnione przesłanki przewidziane w Zasadzie 1, odszkodowanie może być przyznane w przypadku, gdy byłoby oczywiście niesłuszne, aby skutki szkody ponosiła wyłącznie osoba pokrzywdzona, biorąc pod uwagę następujące okoliczności: czynność została podjęta w interesie ogólnym, szkodę poniosła jedna osoba lub ograniczona liczba osób, a czynność ma charakter wyjątkowy lub szkoda powstała wyjątkowo na skutek tej czynności. 2. Stosowanie tej zasady może być ograniczone do ściśle określonej kategorii czynności”. Zob. M. Safjan (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II, *Prawo cywilne*, Warszawa 1995.

²² Por. E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7, s. 81; E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 224. Zob. też B. Więzowska, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 195, 196.

„W razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia, naprawienie szkody obejmuje wszelkie wyniki z tego powodu koszty. Na żądanie poszkodowanego zobowiązany do naprawienia szkody powinien wyłożyć z góry sumę potrzebną na koszty leczenia, a jeżeli poszkodowany stał się inwalidą, także sumę potrzebną na koszty przygotowania do innego zawodu”. Jeżeli poszkodowany utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo jeżeli zwiększyły się jego potrzeby lub zmniejszyły widoki powodzenia na przyszłość, może on żądać od zobowiązanego do naprawienia szkody w postaci odpowiedniej renty – art. 444 § 2 k.c. Gdy na skutek naruszenia dóbr osobistych człowieka w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia następuje śmierć poszkodowanego, istnieje możliwość dochodzenia odszkodowania przez osoby bliskie, jedynie pośrednio poszkodowane w następstwie śmierci osoby bezpośrednio dotkniętej czynem niedozwolonym. Zgodnie z treścią art. 446 § 2 k.c., osobom, które pozostawały na utrzymaniu zmarłego albo były uprawnione do żądania, aby za swego życia dostarczał im środków utrzymania, kodeks przyznaje uprawnienie do żądania renty od osoby odpowiedzialnej za wynikłą szkodę. Takiej samej renty mogą żądać inne osoby bliskie, którym zmarły dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania, jeżeli z okoliczności wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego. Według art. 446 § 3 k.c., sąd może ponadto przyznać najbliższym członkom rodziny stosowne odszkodowanie, jeżeli wskutek śmierci poszkodowanego nastąpiło znaczne pogorszenie ich sytuacji życiowej. W tym ostatnim przypadku należy jednak wziąć pod uwagę ograniczenia wynikające z faktu, iż pogorszenie sytuacji życiowej z art. 446 § 3 k.c., niepołączone z utratą żywiciela, zalicza się raczej do uszczerbku na mieniu, który nie podlega kompensacji na podstawie regulacji słusznosciowej²³. Przyznanie stosownego odszkodowania z art. 446 § 3 k.c. uzasadnione będzie zatem na gruncie art. 41⁷² k.c. jedynie w wyjątkowych przypadkach²⁴.

²³ J. Parchomiuk, *Zasada słusznosci...*, *op. cit.*, s. 457.

²⁴ Możliwość przyznania stosownego odszkodowania najbliższym członkom rodziny zmarłego była przedmiotem rozważań SN na tle regulacji słusznosciowej z d. art. 419 k.c. W orzeczeniu z dnia 23 października 1969 r. (I CR 328/69, niepubl.) Sąd Najwyższy odmówił przyznania odszkodowania z art. 446 § 3 k.c., przyjmując, iż: „W myśl art. 419 k.c. – w wypadku śmierci – do żądania całkowitego lub częściowego naprawienia szkody

W art. 417² k.c. ustawodawca wprost przewiduje, obok naprawienia szkody, możliwość dochodzenia zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę. Rozróżnienie przez ustawodawcę szkody i krzywdy na gruncie regulacji słusznosciowej jest, jak się wydaje, *superfluum* ustawowym. Zgodnie z ustalonym poglądem, naprawienie szkody na osobie obejmuje również kompensację krzywdy niemajątkowej. Zadośćuczynienie ma rekompensować szkodę niemajątkową i może być przyznane tylko wówczas, gdy wystąpiła krzywda polegająca na ujemnych przeżyciach poszkodowanego związanych z cierpieniem fizycznym lub psychicznym związanym z uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia, stosownie do art. 445 k.c. lub z powodu śmierci osoby najbliższej, stosownie do art. 446 § 4 k.c. W doktrynie został ponadto wyrażony pogląd o możliwości uzupełniającego stosowania art. 448 k.c. Według tego stanowiska, opierającego się na założeniu, że art. 445 k.c. jest regulacją szczególną wobec normy art. 448 k.c., pokrzywdzony wykonywaniem władzy publicznej może alternatywnie żądać zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej

na podstawie tego przepisu, uprawniony jest tylko ten, kto utracił żywiciela, czyli, inaczej mówiąc, ten, kto odpowiada warunkom z art. 446 § 2 k.c. Skoro zaś zarówno z twierdzeń powoda, jak i ustaleń zaskarżonego wyroku wynika, że tego rodzaju przesłanka nie zachodzi, gdyż denat nie był żywicielem swego ojca, to nawet znaczne pogorszenie się sytuacji życiowej powoda, które mogłoby usprawiedliwiać przyznanie odszkodowania na podstawie art. 446 § 3 k.c., nie dawało podstaw do uwzględnienia powództwa opartego na art. 419 k.c.” W orzeczeniu z dnia 20 listopada 1969 r. (I CR 372/69, niepubl.) Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał na ograniczenie odszkodowania z art. 446 § 3 k.c. do wyjątkowych sytuacji: „Zestawienie obu przepisów wskazuje, że odszkodowanie z art. 446 § 3 k.c. mieścić się może w odszkodowaniu z art. 419 k.c. tylko w szczególnych sytuacjach, gdy zmarły był nie tylko najbliższym członkiem rodziny osoby dochodzącej odszkodowania, lecz także jej żywicielem, a nadto, gdy utrata żywiciela zarówno w znacznym stopniu pogorszyła jej życiową sytuację, jak i doprowadziła do tego, że jej materialne położenie stało się ciężkie. Z powodu niepokrywania się przytoczonych przesłanek odszkodowania z obu powyższych przepisów odszkodowanie z art. 446 § 3 k.c. – poza powyższymi szczególnymi sytuacjami – nie może być zasądzone na zasadzie art. 419 k.c.” W orzeczeniu z dnia 11 lutego 2003 r. (I CK 223/03, LEX nr 175945) Sąd Najwyższy uznał brak przesłanek do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności w oparciu o przepis d. art. 419 k.c., przyjmując, iż powodowie mogliby ubiegać się o naprawienie szkody jedynie wykazując, że zmarły był ich żywicielem, „tymczasem niekwestionowane ustalenia sądów obydwu instancji wskazują, że syn powodów odbywał służbę wojskową, planował założenie własnej rodziny i nie przyczyniał się do utrzymania rodziców, którzy zaspokajali swoje potrzeby ze swoich dochodów”.

na cel społeczny²⁵. Wobec najnowszego stanowiska Sądu Najwyższego²⁶ w kwestii stosowania art. 448 k.c., zgodnie z którym przesłanką roszczenia o zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny jest wina kwalifikowana sprawcy naruszenia dobra osobistego, mianowicie wina umyślna albo rażące niedbalstwo, taką możliwość należy jednak wykluczyć w przypadku, gdy odpowiedzialność zobowiązanego do naprawienia szkody opiera się na zasadzie słuszności²⁷.

²⁵ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 7, Warszawa 2007, s. 224, 262. Pogląd ten jest kontrowersyjny. W doktrynie na temat wzajemnego stosunku art. 445 k.c. do 448 k.c. istnieją bowiem trzy stanowiska. Według pierwszego z nich, przepis art. 445 k.c. stanowi wyłączną podstawę prawną przyznania zadośćuczynienia pieniężnego w razie naruszenia wymienionych w nim dóbr osobistych. Oznacza to, że art. 448 nie znajduje zastosowania w odniesieniu do dóbr osobistych enumeratywnie wyliczonych w art. 445 k.c. Zob.: A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999, s. 208 i n. Według drugiego stanowiska, art. 448 k.c. znajduje zastosowanie w odniesieniu do wszelkich dóbr osobistych, a zatem również w przypadku, gdy naruszone zostały dobra wymienione w art. 448 k.c. Zgodnie z tym poglądem, wobec częściowego krzyżowania się pola zastosowania obu przepisów (np. zawinione naruszenie integralności cielesnej może uzasadniać przyznanie zadośćuczynienia zarówno na podstawie art. 445 k.c., jak i art. 448 k.c.) możliwe jest przyjęcie koncepcji alternatywnego zbiegu roszczeń z art. 445 k.c. i 448 k.c., co jednak nie dotyczy przypadku, gdy odpowiedzialność zobowiązanego do naprawienia szkody opiera się na zasadzie słuszności, ponieważ dla zastosowania art. 448 k.c. wymagana jest przesłanka winy. Tak: M. Safjan [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449¹¹...*, *op. cit.*, s. 1468. Według trzeciego stanowiska, art. 445 k.c. jest regulacją szczególną wobec normy art. 448 k.c. Taka konstrukcja prawna pozwala na uzupełniające stosowanie do art. 445 k.c. ogólnych postanowień art. 448 k.c. w zakresie niesprzecznym z treścią art. 445 k.c. Przy przyjęciu tej koncepcji w każdym stanie faktycznym określonym w art. 445 k.c. pokrzywdzony może żądać zadośćuczynienia nie tylko dla siebie, ale alternatywnie na wskazany przez niego cel społeczny. Tak: Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, *op. cit.*, s. 267.

²⁶ W orzeczeniu z dnia 17 marca 2006 r. Sąd Najwyższy przyjął o dopuszczalności żądania na gruncie art. 448 k.c. łącznego zasądzenia zadośćuczynienia zarówno na rzecz poszkodowanego, jak i na wskazany przez niego cel społeczny. Sąd Najwyższy wskazał ponadto, iż przesłanką roszczenia o zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny (art. 448 k.c.) jest wina kwalifikowana sprawcy naruszenia dobra osobistego, mianowicie wina umyślna albo rażące niedbalstwo. Kontrowersyjne stanowisko SN z dnia 17 marca 2006 r. dotyczące kumulatywnego zbiegu roszczeń przewidzianych w art. 448 k.c. potwierdzone zostało uchwałą SN z dnia 19 czerwca 2007 r., wskazującą, iż w razie naruszenia dobra osobistego dopuszczalna jest kumulacja roszczeń określonych w art. 448 k.c. (roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne i świadczenia pieniężnego na określony cel społeczny).

²⁷ Por. B. Więzowska, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 199 i n.

Przepis art. 417² uzależnia powstanie i rozmiar obowiązku odszkodowawczego od zgodności z kryterium względów słuszności. Poszkodowanemu należy się odszkodowanie (całkowite lub częściowe) wówczas, gdy wymagają tego względy słuszności. Ustawodawca odstąpił w uregulowaniu art. 417² k.c. od pojęcia „zasady współżycia społecznego”, obowiązującego dotychczas w regulacjach kodeksowych statuujących odpowiedzialność na zasadzie słuszności – a zatem również w d. art. 419 k.c. i powrócił w tym względzie do terminologii obowiązującej na gruncie ustawy z 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Pojęcie „względów słuszności” należy traktować jako odesłanie do norm moralnych, które odnoszą się do wzajemnych stosunków między ludźmi. Przyznanie odszkodowania na podstawie art. 417² k.c. musi być zatem wsparte odpowiednią aprobatą moralną.

W celu ustalenia, kiedy zasady słuszności będą przemawiać za przyznaniem poszkodowanemu całkowitego lub częściowego naprawienia szkody należy w pierwszej kolejności kierować się treścią art. 417² k.c. Ustawodawca wskazał w tym przepisie jako okoliczności, które należy brać pod uwagę, niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne. Z drugiej strony, wymienione w treści art. 417² k.c. przepisu okoliczności należy traktować jedynie przykładowo, za czym przemawia użyty przez ustawodawcę zwrot „a zwłaszcza”. W konkretnej sprawie mogą zatem pojawić się inne okoliczności, w świetle których przyznanie odszkodowania wsparte będzie odpowiednią aprobatą moralną. Z tego punktu widzenia, w świetle dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego regulacji słusznościowej²⁸ statuującej odpowiedzialność państwa na zasadzie słuszności, szczególne znaczenie ma okoliczność, że szkoda powstała w następstwie działań podejmowanych przez władzę publiczną dla realizacji celów leżących w interesie ogółu. Powyższa tendencja została ukształtowana pod wpływem myśli, iż nie byłoby uzasadnione, aby jednostka ponosiła wyłącznie ciężar skutków działalności organów państwowych podejmowanej w interesie całego społeczeństwa.

²⁸ Por. B. Więzowska, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 159 i n. oraz powołane tam orzeczenia.

W związku z tym, w każdym konkretnym przypadku należy poddać przede wszystkim analizie te okoliczności, które wyznaczają finansową sytuację poszkodowanego (jego możliwości zarobkowe, inne dochody, majątek), stopień niezdolności poszkodowanego do pracy oraz wskazujące na istnienie interesu ogólnego leżącego u podstaw konkretnego działania władzy publicznej. Rozstrzygnięcie podejmowane *in concreto* powinno opierać się jednak na wszechstronnym rozważeniu wszelkich, istotnych dla dokonania oceny natury słusznościowej okoliczności sprawy – należeć do nich będą inne indywidualne okoliczności dotyczące poszkodowanego, jego sytuacja rodzinna, zawodowa oraz okoliczności dotyczące zdarzenia sprawczego, takie jak ciężkość doznanej szkody lub jej trwałość²⁹. Dla oceny, czy względy słuszności przemawiają w konkretnej sprawie za przyznaniem odszkodowania istotne znaczenie ma również zachowanie się samego poszkodowanego.³⁰

Bibliografia

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Banaszczyk Z. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1-449¹¹*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przy leczeniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2007.

²⁹ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 8; P. Dzienis, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 234.

³⁰ W sprawie, która była podstawą wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2003 r. (II KKN 96/01, LEX nr 137609) Sąd Okręgowy oddalił powództwo przeciwko Skarbowi Państwa powołując się na to, że działania funkcjonariuszy Policji mieściły się w granicach prawa oraz były uzasadnione agresywnym zachowaniem powoda, który w stanie upojenia alkoholowego uniemożliwił, używając wulgarnych słów i grożąc użyciem siekiry, wykonywanie obowiązków służbowych polegających na konieczności doprowadzenia na komendę jego syna. Sąd Okręgowy nie znalazł podstawy do uwzględnienia powództwa na podstawie d. art. 419 k.c. ze względu na zachowanie powoda, który sprowokował całe zajście.

- Bieniek G. [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga III. Zobowiązania*, t. I, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Dzienis P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, *Projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności za szkodę*, KPP 2003, z. 3.
- Kremis J., *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6.
- Łętowska E., *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkodę wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7.
- Nesterowicz M., *O gwarancyjną odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzone przy leczeniu* [w:] *Studia z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa dla uczczenia 50-lecia pracy naukowej Prof. dr. hab. Adama Szpunara*, red. A. Rembieliński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 1983.
- Nesterowicz M., *Odpowiedzialność cywilna publicznego zakładu opieki zdrowotnej za wyrządzoną szkodę w świetle kodeksu cywilnego i art. 77 ust. 1 Konstytucji RP*, „Prawo i Medycyna” 2004, nr 2.
- Nesterowicz M., *Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa (Uwagi de lege ferenda i o stosowaniu prawa)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1.
- Parchomiuk J., *Zasada słuszności jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej* [w:] *Księga pamiątkowa z okazji 10-lecia Wydziału Zamiejscowego Nauk Prawnych i Ekonomicznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2006.
- Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkodę wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Radwański Z., *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 4, C.H. Beck, Warszawa 2003.

- Safjan M. (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II, *Prawo cywilne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1995.
- Safjan M. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449¹¹*, red. K. Pietrzykowski, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Safjan M., *Odpowiedzialność deliktowa osób prawnych. Stan obecny i kilka uwag de lege ferenda* [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tomasza Dybowskiego*, *Studia Iuridica* 1994, t. XXI.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Skoczylas J. J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9.
- Szpunar A., *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1999.
- Śmieja A., *Związek przyczynowy i zasady współżycia społecznego w świetle art. 419 k.c.*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, nr 1152, Wrocław 1990.
- Więzowska B., *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

SUMMARY

The concept of liability of public authority based on the principle of equity was introduced into the Polish law under the article 5 of the Act of 15 November 1956, “On the Liability of the State for Damage Caused by State Agents”. The regulation of article 5 of the Act was transposed into the Civil Code of 1964 without major modifications. It covered liability of the state and local self-government units for damage inflicted by a tort of a functionary (article 419 of the Civil Code). By the amendment to the Civil Code of 2004, article 419 of the Civil Code was abolished and the new article 4172 of the Civil Code, which provides liability for lawful exercise of public authority based on considerations of equity, was introduced. Article 4172 of the Civil Code provides that if by lawful exercise of public authority an injury to the person was caused, the

injured person is entitled to obtain a full or partial compensation as well as monetary compensation for moral losses, when it is evident from the circumstances of the case, especially from victim's incapacity to work or his/her poor financial situation that compensation is required by the considerations of equity.

The amendment to the Civil Code of 2004 has brought about essential changes in the regime of state liability. Under the present law, the decisive factor of liability is the character of the conduct that results in the damage. The domain of special state liability is limited to torts committed in the exercise of public powers. For its private economic activities the state is liable according to the general rules of civil law. This change – in comparison to the former regulations of liability of public authority based on principle of equity – is unfavourable for the injured party, especially as regards damage sustained in medical practice, as medical care of patients, in general, is not considered to belong to the sphere of public administration.